



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

Classe : 1

Repte : Ministério Público Federal

Reqdos: AVAL - Associação dos Vendedores Autônomos Loterias AVAL e outros...

“O jogo habitual, quotidiano, embebido na cobiça de ganhar, agitado com os sobressaltos do poder, daninho como todos os excitantes violentos, imoral como todos os meios de vida ociosos, doentio como todas as paixões irrefreáveis, afasta do trabalho, arruína a economia, gasta a vida em comoções estéreis, estabelece ligações que abatem o carácter, sujeita a proibidade a tentações formidáveis, desvia das afeições calmas, indispõe com os deveres do lar, familiariza com relações perigosas ao empregado, ao homem público, aos caixas, tesoureiros, depositários ou gestores de bens alheios.”

Rui Barbosa

JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE COM MEDIDA LIMINAR

Atendidas as rotinas de distribuição do presente feito, vieram-me os autos conclusos para apreciação da admissibilidade bem como do pedido de Medida de Urgência formulado nesta Ação Civil Pública de iniciativa do Ministério Público Federal contra (1) AVAL - Associação dos Vendedores Autônomos de Loterias, (2) Sonho Real, (3) Monte Carlo, (4) Aliança, (5) Caminho da Sorte, (6) A Chave da Sorte, (7) Esperança 44, além de outros, empreendimentos que exploram, em meio físico, atividades de jogos de azar (arts. 50 e 58, da Lei das Contravenções Penais [Decreto-lei nº 3.688/41]) em diversas modalidades e espécies, nesta e em outras praças, consoante ficou assentado, por amostragem, no PA/PRPE nº 1.26.000.002151/2007-15 (apenso), a fim de que se determine judicialmente e em caráter universal:

- (a) a suspensão imediata de todas as atividades das pessoas jurídicas requeridas e de outros estabelecimentos similares ou pessoas físicas que por ventura atuem do mesmo modo, comunicando-se aos Oficiais do Registro Civil das respectivas situações a que procedam o cancelamento dos registros dos atos constitutivos e alterações pertinentes a cada uma das pessoas encontradas em falta para com a *questão comum* (fomento da prática de jogos de azar) relacionada com a presente propositura coletiva;
- (b) a expedição de mandado judicial à Direção-Geral do Departamento de Polícia Federal, com sede em Brasília-DF, a fim de que proceda, segundo suas atribuições institucionais, de modo particularmente



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

expedito e articulado, à interdição das atividades dos que exploram, ostensivamente ou à sorrelfa (clandestinidade), os assim denominados “Jogos de Bicho” (prognóstico de números), em quaisquer de suas formas ou modalidades, notadamente por implemento de máquinas eletro-eletrônicas de tipo “caça-níquel”, roletas, bacará, globos, cartelas, computadores, assemelhados etc., assim no Estado de Pernambuco como em toda parte do território nacional, devendo para tanto: b.1 - apreender todo e qualquer material utilizado na atividade ilícita em exame (jogo de azar), independentemente de suas especificidades técnicas, do meio de implementação e divulgação, ou dos materiais pilhados como petrechos de contravenção penal, ou seja, *jogatina* de qualquer natureza e espécie; b.2 - apreender todo o produto da atividade ilícita investigada, notadamente dinheiro e outros valores, ainda quando resultem de propósitos associados; b.3 - como dito, apreender máquinas de tipo “caça níquel” e outros equipamentos e materiais eventualmente encontrados nos referidos locais (casas de jogos, cassinos, clubes, bancas, bares, boates, restaurantes, hotéis, pousadas, centros de compra etc) a serem incontinenti lacrados para fins de fiscalização, controle e fechamento de parte do Ministério da Fazenda e da Polícia Judiciária; b.4 - conduzir, mediante autuação própria, as pessoas que estejam operando a atividade ilícita (donos do negócio, crupiês, apontadores, outros servidores associados), tipificada como contravenção penal, às autoridades competentes da Justiça do Estado para fins de persecução criminal cabível, sem prejuízo de outros encaminhamentos e incidências nos quais possam restar igualmente envolvidas;

- (c) a ordem para destruição do material referido nos itens b.1 e b.3, acima, após transcurso do prazo de depósito de 30 (trinta) dias;
- (d) a destinação prevista no art. 13, da Lei nº 7.347/85, seja dada aos valores apreendidos em face destas e de outras diligências a serem procedidas em função do juízo universal de combate à prática do jogo de azar, objeto de proibição legal no país.

Relata - aqui em rápida síntese - que: (i) os operadores ou bancas arrolados como requeridos são responsáveis por milhares de pontos de “loterias *on line*”, que nada mais são do que os conhecidos “Jogos de Bicho” já em operação na região metropolitana do Recife como em toda parte do Estado e do território nacional, oferecendo à incauta clientela apostas em números (milhar), realizadas em vários horários durante o decorrer do dia; (ii) a União passou a monopolizar o serviço público de loteria, por força do Decreto-Lei nº 204/67; (iii) as atividades exercidas pelos requeridos, banqueiros de “Jogo de Bicho”, não se enquadram nas hipóteses regidas pelas Leis nº 5.768/71 e nº 5.864/72, sendo, portanto, personagens juridicamente inexistentes; (iv) somente as Loterias Federais, instituídas pelo Decreto-Lei nº 6.259/44, restaram toleradas pelo Ordenamento Jurídico pátrio, como serviço de titularidade da União e por ela diretamente controlado e assistido através de seus Órgãos a fim de



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

canalizar recursos para o custeio de programas sociais de âmbito nacional; (v) a operação de “loteria” por entidade particular, ou mesmo pela pessoa física, implica em captação de recursos os quais poderiam estar sendo aplicados em projetos sociais, de acordo com a previsão legal, afetado, como se torna, negativamente o interesse federal, além de traduzir manifesta ilegalidade que urge ser cabalmente reprimida; (vi) nos autos do processo nº 2006.83.00.011702-1 - Ação Civil Pública, proposta com o objetivo de coibir “loterias” televisionadas (matéria contida, *ex vi* do art. 104, do CPC), a União e a Caixa Econômica Federal, empresa pública federal que administra com exclusividade o serviço lotérico no país, demonstraram natural interesse de integrar a lide; (vii) pela Lei das Contravenções Penais, entenda-se o “Jogo de Bicho” como loteria, que o é de fato, pelo que não pode ser operada por particulares; (viii) sobre isto, a associação AVAL contribui para a eficiência, a organização e a operosidade da atividade ilegal (lotérica) das “casas do ramo” (bancas de Jogo de Bicho, loterias *on line* etc) que, embora não façam segredo e antes ostentem sinais claros de sua prática, não podem ser confundidas com as atividades legais das Casas Lotéricas amparadas pela legislação pertinente e subsidiadas pelo controle e fiscalização da Caixa Econômica Federal.

Pugna, ao final, pela citação pessoal das três primeiras requeridas e, mediante Edital, de tantos mais demandados incertos e não sabidos, assim dentre o que constam listados na petição inicial como de resto a todo e qualquer empreendimento que por ventura esteja ligado à *questão comum* ora em debate de caráter coletivo e universal, nos termos da presente Ação Civil Pública. Consoante a citação deva atingir ao universo dos interessados na matéria assim direta como indiretamente, que sejam citados os Estados-membros da Federação e o Distrito Federal, através de seus respectivos Governadores, a que se pronunciem, querendo, na presente causa coletiva em face dos eventuais achados da mesma *questão comum* no âmbito de seus territórios.

Requer também a intimação da União e da CEF para que externem de seu interesse na presente causa, além das providências de praxe e as cominações pertinentes.

Está feito o relatório.

Decisão: aspectos gerais

A presente Ação Civil Pública tem por objetivo a cessação das atividades de “loteria *on line*”, conhecidas popularmente como “Jogos de Bicho”, modalidade eletro-eletrônica, exercidas pelas requeridas e por outros estabelecimentos em funcionamento no Estado de Pernambuco e em toda parte do território nacional, mediante ordem judicial que determine a interdição incontinenti de todas as “casas do ramo” bem como aqueles empreendimentos e pessoas físicas que atuem espécies assemelhadas de jogos de azar em quaisquer de suas modalidades e formas de veiculação e fomento (pif-paf, cacheta [buraco], briga de pássaros, rinha, truco, dados, vinte e um, jogo do bicho, vispora, bingo, ronda, vídeo-pôquer, vídeo-bingo, caça-



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

níquel, rifa, sorteio através de cartelas, pinguelin, roleta, bilhar, carteadado, tômbola etc.)

Pode-se dizer, com segurança, que “Jogo de Bicho” é, pela tradição da antiga República e mesmo do Império, o mais popular jogo de azar (que depende exclusivamente da sorte, do acaso) de que se tem notícia no Brasil. É feito mediante prognóstico de números (milhar) que correspondem ao final de 0 a 10, representando, cada um deles, um animal da fauna silvestre e também doméstica. Neste tipo de manejo sortilégio, o dono do negócio, ou “banqueiro”, tem 9.999 (nove mil, novecentos e noventa e nove) possibilidades de levar a melhor diante do incauto apostador. Mesmo assim, uma tal chance muitíssimo tênue (uma em mil) de vir a ganhar o apostador, e não o “banqueiro”, somente ocorrerá se houver “lisura” nessas regras que, a propósito, nada têm de estatais e não traduzem, portanto, normas jurídicas e nem são tampouco reconhecidas como válidas, não podendo, posteriormente, ser objeto de tutela legal as situações por elas cogitadas, justo porque se desprendem de sua base ilícita e, portanto, inteiramente nula.¹ Por isso mesmo, afirma, com propriedade, Denise Aparecida Veiga Rebello: “Sem garantia de que as premiações são válidas, de que impostos são pagos, de que não há a presença dos chamados “laranja” nos salões de bingo e de que as máquinas de vídeo-bingo não têm programação para sempre creditarem mas nunca pagarem é cada vez maior o número de jogadores e seus prejuízos.”²

O exercício dos jogos de azar, dessa forma, todo e qualquer, quando dissociado da exclusividade com que a União os empreende, sob rígida regulamentação e efetivo controle, para fins explicitados em Lei (fomento a programas sociais), aponta para um quadro de inteira anomia e para relações sociais que se descolam de sua unidade sistêmica fecundada pela Ordem Jurídica, enquanto repercute a crise de valores éticos a que se encontra submetida a sociedade brasileira, especialmente o setor público, pelo que a obediência ao Direito (justo) é “artigo de luxo” e não uma atitude afirmativa em torno da obrigação moral de atendê-lo.³ E por não ser uma manifestação permitida, antes porque está regulada expressamente como objeto de proibição (arts. 50 e 58, da Lei das Contravenções Penais), traduz clandestinidade tão ou mais pernicioso quanto resulte de variáveis materiais e modulações de espécie cujo propósito é transcender de geração em geração, fazendo acreditar às populações que sua prática é tolerável, porque meramente diversional e cativante, quando de fato e de Direito, simplesmente, não o é. Para tanto, muitas estratégias de sobrevivência, particularmente poderosas e de grande influência, de um tal tipo de atividade vêm sendo construídas ao longo do tempo, inclusive no âmbito do Congresso Nacional, nada obstante até agora sem sucesso. O mais grave dessa história é que os negócios relacionados com a prática dos jogos de azar, de que o “Jogo do Bicho” é espécie de grande apelo popular, tem sido associado a diversos tipos de delito, porque se presta justamente a servir de pano de fundo organizativo de modo a que seus resultados possam vir a ser melhor obtidos,

¹ Orientação Jurisprudencial (OJ) nº 199, SDI-I/Tribunal Superior do Trabalho: “Jogo do bicho. Contrato de trabalho. Nulidade. Objeto ilícito. Arts. 82 e 145 do Código Civil.”

² http://www.jornaldedebates.ig.com.br/index.aspx?cnt_id=15&art_id=7801. Acesso em 11/09/07.

³ García, Eusébio Fernández (1987): *La obediencia al Derecho*. Civitas, Madrid: p. 73, 89.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

sobretudo em matéria da Ordem Tributária, Econômica e Financeira, além das Relações de Consumo (Lei nº 8.137/90), eis que, como expressão clandestina, não está sujeita a controle regular do Poder Público, senão apenas extraordinário como sucede em relação à presente causa coletiva de iniciativa do MPF.

Importa ressaltar, ademais, que a aplicação do Direito exige uma plataforma ética que se acha, dialogicamente, em estado de permanente peleja a refletir uma luta pela moralidade que obtempera esse objetivo.⁴

Daí que, não sem motivo, o Instituto Nacional do Desenvolvimento do Desporto (INDESP), na seqüência de um cabal esvaziamento das funções para as quais fora especialmente concebido como entidade autárquica, acabou sendo como que prontamente extinto (MP nº 2.049/2000), após o malogro de leis muito festejadas como a Lei Pelé (que o instituiu) e a Lei Zico, a qual, antes, possibilitou a realização de “bingos” com a finalidade de fomentar os esportes. Em seguida, a Lei nº 9.981/2000, atenta ao descontrole que se insinuava sobre aquele regime normativo, pôs termo, na prática, à farra dos “bingos” no Brasil que, aliás, durou pouquíssimo: entre a Lei Zico [8.672/93], passando pela Lei Pelé [9.615/98], até dezembro de 2002, limite estabelecido pela assim denominada Lei Maguito [9.981/2000], mais tarde inteiramente corroborada pelo Decreto nº 5.000/2004. Esse Decreto revogou expressamente as disposições regulamentares outrora vigentes que tratavam desse expediente sortilégio (Decretos nºs 2.574/98 e 3.214/99) e que, por mais contraditório que pudesse parecer, continuava a infundir rasgos de “intelecção” favorável a essa prática. A imprevidência gerou, naturalmente, claros desvirtuamentos, sobretudo capturados pelos esforços persecutórios da Polícia Federal e mesmo de Comissões Parlamentares de Inquérito, com que esses empreendimentos vieram a se materializar em suas relações perigosas, conforme amplamente divulgado pela imprensa investigativa e de acordo com o que se tornou notório: o envolvimento de donos de negócios de azar (“bicheiros”) com a então emergente atividade dos “bingos” como fomento aos esportes.

Por via de qualquer foco, no entanto, é cediço afirmar que se não reconhece mais no Ordenamento Jurídico pátrio a possibilidade da prática de “bingos”, porque não mais reside no sistema normativo dispositivo algum que o autorize como objeto de exploração comercial com ou sem credenciamento e/ou fiscalização da União e mesmo da Caixa Econômica Federal, por delegação institucional. Menos ainda, se se considera a hipótese do implemento de máquinas programáveis para a realização de jogos de azar em geral, entre os quais se pode aventar a hipótese dos “bingos”.

Por outro lado, atualmente, o “Jogo de Bicho”, espécie de contravenção penal jamais revogada, ainda mais paradoxalmente vem se sofisticando em seus enredos operativos para encontrar cenários “pós-modernos” com que passa a assumir uma atmosfera tecnológica que lhe é agregada por força da necessidade, sempre presente,

⁴ Nogueira, Roberto Wanderley (2003): *Justiça acidental – nos bastidores do Poder Judiciário*. FABRIS, Porto Alegre: p. 277, 283.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

de escamoteação de seus verdadeiros objetivos ilícitos e da sustentação de ordens inconciliáveis: uma que vale e não funciona (encargo do Estado), outra que funciona e não vale (protagonizada pelos negócios do jogo de azar). Sobre esse paradoxo, inclusive, críticas acerbadas têm se elevado à performance do Estado brasileiro nesse campo, porque enquanto o Congresso, o Executivo e o próprio STF⁵ silenciam, casas de jogo para realização de “bingos”, em especial, continuam ostensivamente abertas, em face principalmente de decisões judiciais liminares, pulverizadas em função do tipo de Organização Judiciária instituída para a Federação, apesar do cerco policial observado em diversos locais do país, sobretudo nos grandes conglomerados urbanos.⁶

Convencional ou eletrônico que seja, não importa, o modelo que se vale de prognóstico de números, mediante promessa de premiação, sobretudo em dinheiro, associado ou não a animais ou outros elementos de fantasia quaisquer, é sempre lotérico, atributo indisfarçável de toda espécie de jogo de azar. Sua raiz comum é, pois, o sortilégio, ou *jogatina*, que não escapa ao crivo da repressão legal entre nós, dado que se trata de atividade nacionalmente proscribida desde meados dos anos 40'. Assim é que o Decreto-lei nº 9.215/46, editado no Governo de Eurico Gaspar Dutra, vem sendo recepcionado, sem solução de continuidade, pelas diversas Ordens Constitucionais subseqüentes até os dias atuais e nada obstante a obcecada resistência dos que não se determinam a abandonar de vez um tal tipo de atividade em tudo perniciososa.

Porque, enfim, a *jogatina*, como mal social e como vício, sempre foi prima dileta do crime e da ruína moral e econômica em todo tempo e lugar.

Crítica dos fatos

O Procedimento Administrativo (apensado em linha) sob cujo substrato a presente demanda coletiva se assenta por amostragem, revela situações por demais curiosas, haja vista imagens ali capturadas mediante fotografias, não fossem trágicas do ponto de vista da higidez da Ordem Social bem como da Ordem Jurídica.

Com efeito, já às fls. 11 *ut* 44, do expediente em comentário, observa-se uma clara atitude quanto à prática lotérica, aliás, bem difundida, em diversos pontos da cidade, objetivamente sem razão de ser, sem liceidade alguma, haja vista os termos da legislação de regência e ora focada.

Trata-se de puro surrealismo! Em uma esfera deôntica de plena proibição (que não data de pouco, mas da década de '40), constata-se que uma tal proibição não vem sendo de regra obedecida e, antes, mais se revela, segundo uma indisfarçável

⁵ A Suprema Corte passou a privar da prerrogativa constitucional de editar Súmulas Vinculantes com eficácia em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário bem como da Administração direta e indireta em todas as esferas político-jurídicas e funcionais (art. 103-A, da Constituição Federal, acrescentado pela EC nº 45/2004).

⁶ Nogueira, Rui (2007): “Bingo, o tema que paralisa 3 poderes”, in *Jornal O Estado de S.Paulo*, Seção Metrópole: 06/05/07. Apreciar também a matéria de capa, daquela edição, sob o título: “Decisões sobre bingos emperra no Congresso”.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

ostentação, justamente no sentido contrário como se não houvesse controle de ordem prática - de parte do Estado - contra esse tipo de insubmissão jurídica e sequer como se existisse Lei. Parece claro que uma tal situação depõe contra a eficiência dos setores públicos em razão de um laxismo que a tudo, nessa ordem dos acontecimentos (jogos de azar), acaba favorecendo, ainda quando vez ou outra se tenha como noticiado algum enfrentamento apenas pontual contra a contravenção organizada na sociedade brasileira e não apenas em âmbito local.

A propósito, os enredos da *jogatina* no Brasil sequer carecem de demonstração formal, posto que se tratam de candentes notoriedades que refletem a crônica de nosso dia-a-dia (art. 334, inc. I, do CPC). Daí que até mesmo dispensável o mencionado ensaio fotográfico que traduz a realidade desse acontecimento ilícito o qual milita, à nossa volta, à luz solar e mediante farta e desassomburada divulgação apelativa pelo uso de letreiros, luminosos, faixas, cartazes, listas de sorteio e avisos, todos sugestivos de jogos e premiações em geral por toda parte dos centros urbanos, situação que também dessume, em tese, a incidência dos arts. 56 e 57, da Lei das Contravenções Penais. De fato, não há uma esquina em nossas cidades em que não se divisem às vezes diversos pontos de jogo a preço, açulando as paixões dos incautos e ameaçando de ruína os patrimônios individuais, além da paz e do crédito social na própria figura do Estado, sobretudo de sua ação fiscalizadora. O ensinamento de Patrícia Miranda Pizzol sobre a concessão de antecipação de tutela no regime das Ações Coletivas é o seguinte: “...diversas vezes a matéria discutida em juízo é exclusivamente de direito, não requerendo prova. Neste caso o requisito de prova inequívoca deve ser dispensado, bastando que a alegação seja verossimilhante. Também quando os fatos alegados forem notórios ou incontroversos. Isto porque, a prova incide sobre os fatos em que se funda a pretensão deduzida em juízo e não ao direito (salvo nas hipóteses previstas no art. 337 do CPC). Ademais, não se refere a todos os fatos, mas apenas àqueles passados, presentes e futuros de interesse para o processo.”⁷

Ademais, o Procedimento em exame revela que esses estabelecimentos ou não são sequer inscritos na Repartição Tributária (até porque não seriam admitidos como categoria válida de contribuinte, ante a ilegalidade de suas atividades) ou o fazem mediante artifício de subtraírem suas próprias destinações de comércio clandestino junto aos registros próprios. Por exemplo: às fls. 72, do feito administrativo, a demandada a que se denomina AVAL inscreve-se no CNPJ/MF pelo código de atividade nº 91.99-5-00 que é regimentalmente definida como “Outras atividades associativas, não especificadas anteriormente”. Ora bem, “outras atividades associativas...” é expressão que pode traduzir qualquer coisa... E, naturalmente, imagina-se, em tese, que é coisa lícita. Este é precisamente o gancho do conteúdo ideologicamente falso do registro em alusão e que, à toda evidência, não traduz a realidade dos fatos, consoante se tem constatado. Como bem descrito na peça vestibular da presente propositura coletiva, dita

⁷ Pizzol, Patrícia Miranda (2006): “A tutela antecipada nas ações coletivas como instrumento de acesso à Justiça”. *Processo e Constituição – estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. Fux, Luiz; Nery Jr., Nelson; Wambier, Teresa Arruda Alvim (organizadores). Revista dos Tribunais, São Paulo: p. 87, 138 (107).



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

entidade (AVAL) “...existe para contribuir na eficiência da ilegal atividade de loterias desenvolvidas pelos seus associados, chegando inclusive a praticar atos de execução de loteria de jogo do bicho, como mostramos ao referir que lhe cabe realizar os sorteios dos números que serão considerados resultados dos jogos operados pelos demais réus.” E acresce: “...as previsões estatutárias da AVAL consagram destinação e objetivos ilícitos, já que visam a assistência aos exploradores de loterias com o intuito de desenvolver essa atividade ilegal.”⁸

Também, já agora às fls. 173, do expediente em comentário, observa-se que a firma Lomel Locadora e Montadora de Máquinas Eletrônicas Ltda., foi registrada no CNPJ sob o código de atividade nº 77.29-2-01, que trata de “Aluguel de aparelhos de jogos eletrônicos”. Realmente, esses “jogos” podem ser apenas lúdicos, simplesmente diversionais e até mesmo infanto-juvenis como *vídeo-games*, *tamaguches*, aplicativos e acessórios para computador etc. Nesses casos, a atividade seria indubiosamente lícita. Todavia, a natureza fiscal da atividade como tal declarada não faz registro de que os tais “aparelhos eletrônicos” sejam máquinas “caça-níquel”, ou para a prática de outros tipos de jogos de azar como “vídeo-pôker”, “vídeo-bingo”, “vídeo-bicho” ou o que quer que a fértil imaginação dos que pretextam o lucro fácil tanto insistem em elucubrar aqui como em toda parte de um mundo excessivamente capitalista e pouco solidário. Se o fizesse, no entanto, ou seja, dizer realmente da natureza da atividade que se preparava para exercer ou até já a exercia, seria glosada a inscrição e reprimido desde pronto o declarante em sua atuação subnormal, dado que não poderia se tornar suporte à tributação em face da ilegalidade manifesta da própria atividade de fato não declarada.

Além desses registros, pontuados como amostragem de um fenômeno que se pretende erradicar do território nacional, haja vista sua ilegalidade intrínseca, e para o que esta decisão e a propositura que a suscitou parecem instrumentos poderosos de ação no mesmo sentido da legislação em vigor, são nulos os dados de “regularização fiscal”⁹ passados por Estados-membros ou pelo Distrito Federal, à falta de correspondência normo-atributiva própria. As atividades ligadas ao universo lotérico ou de sorteios e o seu excepcional credenciamento em favor de terceiros e nos casos também rigorosamente especificados, conforme os fundamentos desta decisão e da própria propositura coletiva em exame, somente compete à União, nos exatos termos do art. 22, inc. XX, da Constituição Federal.

Sem um tal supedâneo constitucional, registros ocasionais passados pelos Estados da Federação não significam nada nessa matéria específica. E decisões judiciais que no mesmo sentido tenham conferido indevido elastério a esse entendimento, tampouco se prestam a afiançar o Direito Posto entre nós, antes traduzem insubmissão à autoridade do controle concentrado de inconstitucionalidade sob o crivo da Suprema Corte e também refletem outras tantas antinomias. É o sentido do que ficou decidido,

⁸ Conferir, fls. 13, dos autos da presente ACP.

⁹ Por exemplo, o documento constante das fls. 174, do Procedimento Administrativo em apenso.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

também *erga-omnes*, pelo Supremo Tribunal Federal junto à ADIn nº 2.996-7-SC, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence (julgamento em: 10/08/2006, DJ 29/09/2006).¹⁰

Tratamento legal das atividades voltadas ao jogo de azar e sua abordagem em sede de ACP

Pela atual Carta da República, é da competência privativa da União legislar sobre jogos de azar (sistemas de sorteios), nos termos do seu artigo 22, inciso XX, “in verbis”,:

“Art.22 Compete privativamente à União legislar sobre:
omissis;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;”.

Contudo, só com o advento do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, a União passou a monopolizar a atividade lotérica, como se lê, *in verbis*, restando toleradas pela legislação atualmente vigente apenas as Lotéricas Federais:

“Art 1º - A exploração de loteria, com derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei.¹¹

Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público”.

No mesmo sentido, jogos da sorte, tipo distribuição gratuita de prêmios, por sorteio, vale-brinde, concurso, com os quais não se confunde a lotérica do Jogo de Bicho, têm a sua atividade a depender de autorização do Ministério da Fazenda, nos termos da Lei nº 5.768/71, conforme se deduz da leitura do seu art. 4º (com redação dada pela Lei nº 5.864/72), *in verbis*:

Art. 4º - Nenhuma pessoa física ou jurídica poderá distribuir ou prometer distribuir prêmios mediante sorteios, vale-brinde, concursos ou operações assemelhadas, fora dos casos e condições previstos nesta lei, exceto quando tais operações tiverem origem em sorteios organizados por instituições declaradas de utilidade pública em virtude de lei e que se dediquem exclusivamente a atividades filantrópicas, com fim de obter recursos adicionais

¹⁰ “EMENTA: 1. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 11.348, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre serviço de loterias e jogos de bingo: inconstitucionalidade formal declarada, por violação do art. 22, XX, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para dispor sobre sistemas de sorteios. 2. Não está em causa a L. est. 3.812/99, a qual teria criado a Loteria do Estado de Santa Catarina, ao tempo em que facultada, pela legislação federal, a instituição e a exploração de loterias pelos Estados membros.”

¹¹ O grifo não consta do original.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

necessários à manutenção ou custeio de obra social a que se dedicam.
(Redação da pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)

§ 1º Compete ao Ministério da Fazenda promover a regulamentação, a fiscalização e controle, das autorizações dadas em caráter excepcional nos termos deste artigo, que ficarão basicamente sujeitas às seguintes exigências: (Parágrafo incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)¹²

a) comprovação de que a requerente satisfaz as condições especificadas nesta lei, no que couber, inclusive quanto à perfeita regularidade de sua situação como pessoa jurídica de direito civil; (Alínea incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)

b) indicação precisa da destinação dos recursos a obter através da mencionada autorização; (Alínea incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)

c) prova de que a propriedade dos bens a sortear se tenha originado de doação de terceiros, devidamente formalizada; (Alínea incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)

d) realização de um único sorteio por ano, exclusivamente com base nos resultados das extrações da Loteria Federal somente admitida uma única transferência de data, por autorização do Ministério da Fazenda e por motivo de força maior. (Alínea incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)

§ 2º Sempre que for comprovado o desvirtuamento da aplicação dos recursos oriundos dos sorteios excepcionalmente autorizados neste artigo, bem como o descumprimento das normas baixadas para sua execução, será cassada a declaração de utilidade pública da infratora, sem prejuízo das penalidades do art. 13 desta lei. (Parágrafo incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)

§ 3º Será também considerada desvirtuamento da aplicação dos recursos obtidos pela forma excepcional prevista neste artigo a interveniência de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, que de qualquer forma venham a participar dos resultados da promoção. (Parágrafo incluído pela Lei nº 5.864, de 12.12.72)”

Fato é que a legislação brasileira, em relação aos jogos de azar, é bastante branda do ponto de vista repressivo, ao considerar a sua exploração como mera contravenção penal, prevista, basicamente, nos artigos 50 e 58, do Decreto-Lei nº 3.688/41, no capítulo relativo à Polícia dos Costumes, a seguir transcritos:

“Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele: (Vide Decreto-Lei nº 4.866, de 23.10.1942) (Vide Decreto-Lei 9.215, de 30.4.1946)

Omissis;

¹² O grifo não consta do original.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

§ 3º **Consideram-se, jogos de azar:**

c) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;

b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;

c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

§ 4º Equiparam-se, para os efeitos penais, a lugar acessível ao público:

a) a casa particular em que se realizam jogos de azar, quando deles habitualmente participam pessoas que não sejam da família de quem a ocupa;

b) o hotel ou casa de habitação coletiva, a cujos hóspedes e moradores se proporciona jogo de azar;

c) a sede ou dependência de sociedade ou associação, em que se realiza jogo de azar;

d) o estabelecimento destinado à exploração de jogo de azar, ainda que se dissimule esse destino.

“Art. 58. Explorar ou realizar a loteria denominada **jogo do bicho**, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração:

Pena - prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de dois a vinte contos de réis.

Parágrafo único. Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, aquele que participa da loteria, visando a obtenção de prêmio, para si ou para terceiro.”¹³

Sob a óptica do legislador de 1941, objetivava-se a proteção aos bons costumes e à moralidade pública, o combate à ociosidade bem como a proteção ao trabalho. Contudo, na atualidade, a repressão à exploração dos jogos de azar tem se justificado, dada a evolução “modernizante” desse tipo de atividade ilícita, mais ainda por representar um combate sistemático ao crime organizado, o qual está intimamente ligado, conforme notícias reiteradamente veiculadas pela crônica do cotidiano da qual se ocupa, em particular, a imprensa investigativa (*new journalism*), e de acordo com diversos procedimentos persecutórios, também amplamente divulgados, antes e atualmente em curso, ao tráfico ilícito de entorpecentes, à lavagem de dinheiro bem como ao tráfico de armas e até mesmo à exploração da prostituição, ante o que relações subalternas (corrupção) têm sido igualmente apuradas envolvendo agentes públicos quando deles se esperava o fiel cumprimento das responsabilidades de controle e de repressão dessas práticas perturbadoras da paz social. Tem-se atendido, ademais, e por mais paroxístico que pareça, ao fato de que as atividades da *jogatina*, consoante pretendam perpetuar-se em detrimento da oficialidade - eis que a clandestinidade lhes é mais favorável -, suscitam até mesmo o financiamento de campanhas eleitorais,

¹³ Os grifos não constam do original.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

independentemente do colorido partidário das candidaturas por elas subsidiadas no todo ou em parte. Pode-se imaginar o porquê de tantos projetos de lei tramitando sobre o assunto no Congresso Nacional há tantos anos.

Com efeito, nenhum ato administrativo, manifestação parlamentar ou decisão judicial pode ser tomado rigorosamente, e em princípio, como legítimo, quando o seu enredo diz com os mesmos desvirtuamentos dos quais a *jogatina* sempre se ocupou no país. Em outras palavras, todo ato e toda decisão que se ocupar de corroborar a fragilização do Estado diante da delinqüência ostensiva e invidiosa (prática de jogos de azar, por exemplo), e nada obstante os mais sólidos *consideranda* como conferir sentido amplo a disposição normativa de conteúdo restrito ou a possibilitar práticas ilícitas tomando como base liceidades pretéritas e episódicas, com clara violação do momento do crime, *ex vi* do art. 4º, do CP, é autofágico e merece ser também investigado, ante o princípio da razoabilidade, como desdobramento ao combate a um tal tipo de organização criminosa. Aliás, a imunidade funcional, que não é absoluta, não pode servir de apanágio à impunidade tanto de uns quanto de outros atores da cena do crime (ou da simples contravenção). Sobre isto, a dura constatação do pesquisador André Luiz Diniz Gonçalves Soares: “Inobstante, a tolerância à prática de jogos explorados ilegalmente, tal como se dá com o jogo do bicho, é incompatível com a construção de um Estado focado no combate a corrupção e a criminalidade em geral, em especial, a organizada. Os jogos ilegais existem porquanto as autoridades são omissas perante a lei: ou não podem, ou não querem fazer nada a respeito. Se não podem é porque estão impedidas ou desencorajadas, por ameaças ou falta de apoio decorrentes da influência do poder das organizações; se não querem é porque não lhes é conveniente, e estão comprometidas com interesses alheios aos das funções que exercem, mas sim motivadas por interesses pessoais ou comuns aos da jogatina ilegal. Em qualquer dessas hipóteses, a omissão é nociva ao país.”¹⁴

Em suma, há sempre um elemento polêmico no âmbito do próprio Direito que urge permanente pacificação. De acordo com a lição de Pablo Lucas Verdú: “Basta observar as pressões abundantes em favor desses ou daqueles interesses exercidos sobre a Administração, sobre os parlamentares e ainda sobre a justiça, por poderosos grupos econômicos, políticos e religiosos. Isso quer dizer que eles não estão dispostos a ceder diante de outros grupos que lhes oferecem oposição, criticando-os ou contradizendo-os.”¹⁵

A medida ora perseguida revela-se, portanto, bastante pertinente, sendo antes amplamente recomendável, não só para fins repressivos, que não perdem por isso sua carga preventiva, pois, excetuadas as autorizações do Decreto-Lei nº 204/67, da Lei nº 5.768/71 (sorteio filantrópico) e da Lei nº 7.291/84 (apostas turfísticas), tudo segundo uma rígida disciplina jurídica que as regulamenta taxativamente e de modo restritivo, qualquer outro jogo de azar - como loteria, “bingo”, aposta em máquinas eletrônicas,

¹⁴ <http://conjur.estadao.com.br/static/text/3434.1>. Acesso em 11/09/07.

¹⁵ Verdú, Pablo Lucas (2007): *A luta pelo Estado de Direito*. Forense, Rio de Janeiro: p. 131.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

com ou sem emprego de meios de comunicação de massa [rádio, televisão, difusora, jornal], além de outros -, marcado pelo ganho e pela perda decorrentes exclusivamente da sorte, do acaso, constitui matéria tipificada pelo Código Penal como contravenção, razão pela qual toda prática a ela relativa deve ser radicalmente afastada dos espaços da vida civil. Sem embargo de outras incidências em que por ventura seus protagonistas venham a ser pilhados como envolvidos, já sob a escusa de um falso manto protetor que se traduz pela menor potencialidade ofensiva dos tipos contravençionais sob título “Jogo de Azar” em que muito freqüentemente, de um lado, pessoas comuns do povo acabam instrumentalizadas, ante a falta de perspectivas, no varejo da distribuição de suas apostas (“cambistas”), enquanto que, de outro lado, parte significativa da população adere ao “encantamento” do jogo de azar na suposição de obter algum dinheiro que de modo diverso já não lhe seria possível conseguir legitimamente, haja vista o quadro de desigualdades a que está submetida a sociedade brasileira.

Eis, afinal, a *questão comum* que se extrai e é o fundamento precípua da presente propositura coletiva como problema de participação político-jurídica no enfrentamento das ingentes atribuições e responsabilidades do Estado Democrático de Direito, que é uma *conquista* social diante de um histórico de sucessivas lutas contra estruturas de poder contrárias.¹⁶

A propósito, a Ação Civil Pública não se ocupa da intersubjetividade clássica com que os direitos subjetivos são tratados pela Teoria da Ação, subsidiária daquela, em razão dos interesses próprios. Cuida, outrossim, dos direitos que são conferidos a toda uma coletividade ou comunidade jurídica para a proteção de interesses comuns: difusos, coletivos ou, ainda, individuais homogêneos (art. 81, incs. I, II e III, da Lei nº 8.078). O interesse de agir, portanto, comunal, passa a reunir uma perspectiva panóptica, segundo a necessidade de se dispor de instrumento eficaz que assegure o atendimento do interesse público realçado a uma gama de situações que por ela são tratados uniformemente. Essa raiz de uniformidade é o que traduz a *questão comum* a ser editada e depois composta em caráter *erga-omnes* por força desse tipo de ação, caracterizada pelos seus resultados cada vez mais abrangentes, qualificados a atender um crescente número de destinatários, e nos termos dos arts. 1º e 16, da Lei nº 7.347/85. Constitui também a salvaguarda jurídica com que se afirma e pontifica, na prática judiciária, a imparcialidade do órgão decisório.

Dessarte, a necessidade - felizmente já positivada - de se repensar o processo para que seja uma manifestação oficial realmente eficaz, converge, da mesma forma, para o entendimento de que a *questão comum* nas Ações Coletivas reflete a adstringência da tutela jurisdicional correspondente como modo de se garantir o efetivo acesso à Justiça de parte de todos os que nela se acham naturalmente implicados. Por isso, as regras dispostas nos arts. 128 e 460, do CPC, não devem ser rigorosamente delimitadas pela verbalização do pedido que aparelha a demanda coletiva, mas pela natureza e alcance da *questão comum* que esse pedido suscita na causa em apreço. Do

¹⁶ Verdú: *op.cit.*, p. 137.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

mesmo modo, o intento de citar, pessoalmente, a cada um dos membros do universo de adstringência das *class actions* pode resultar na inviabilização de sua eficácia coletiva e nem é com o seu escopo compatível em razão do caráter *erga-omnes* com que suas decisões devem ser editadas (art. 16, da Lei nº 7.347/85). A comunicação de seu enredo, como *actio*, deve priorizar não a amostragem, consoante pontificado na petição inicial da presente ACP, mas o universo de seus destinatários, conhecidos ou não. Conforme se trate de eficácia coletiva, tampouco se pode excluir qualquer pessoa, física ou jurídica, regularmente estabelecida ou não (art. 7º, do CPC), que por ventura se integre à *questão comum*. Para tanto, conforme o superior entendimento de Michele Taruffo, é necessário que se passe “uma razoável notícia da existência do processo”.¹⁷ A técnica processual disponível para isso é a citação editalícia (art. 231, do CPC, c/c o art. 19, da Lei nº 7.347/85), por atender, adequadamente, às novas formas de conflito social.

Ainda de acordo com o que leciona Ronaldo Cunha Campos: “Esta ação vincula-se muito de perto às técnicas de participação de segmentos sociais nos problemas de direção do aparelhamento estatal ou naqueles de execução das atividades do mesmo.”¹⁸ Desse modo, Estado e sociedade se ajustam, harmonicamente, a que propiciem o fomento de seus próprios valores e perspectivas ao ponto de rechaçarem, resolutamente, um suposto de liberdade para o exercício de quaisquer atividades econômicas quando eivadas de conteúdo e objeto ilícitos (Parágrafo único, art. 171, da Constituição Federal/88). Ou quando claramente afrontosas da Ordem Moral, contra o que se impõem medidas legais realmente vigorosas, exaustivas e definitivas, “cortando o mal pela raiz”, conforme resulte da lógica e da natureza das Ações Cíveis Públicas cujo objetivo é compor universalmente - e não por meios meramente homeopáticos - os conflitos emergidos do *socius*, além de corresponderem - as ACPs -, seguramente, a um dos pilares da evolução do conceito teórico de “acesso à Justiça” como ponto central da processualística moderna.¹⁹

Tratar, por outro lado, a *questão comum* como se fosse um objetivo apenas intersubjetivo ou interpessoal é banalizar o remédio jurídico que vem ao encontro das aspirações sociais contemporâneas que, no mundo ocidental, clamam por Justiça, correção e razoabilidade, que é princípio constitucional implícito.²⁰ Pedem, afinal, por solidarismo e igualdade como eixos centrais para o florescimento e a frutificação dos marcos civilizatórios, os quais definem a própria contemporaneidade.

A Constituição Federal sob cuja supremacia normativa o Ministério Público passou a exercer um papel institucional sem precedentes (art. 127), reflete esse espírito de sistematização e essa dinâmica de efetividade e deve a todo o tempo ser respeitada assim formal como substantivamente a fim de que, do mesmo modo, não se demonstre como uma expressão normativa de tipo “semântico”, ou seja, que traduza

¹⁷ Apud Campos, Ronaldo Cunha (1989): *Ação Civil Pública*. Aide, Rio de Janeiro: p. 88, 89.

¹⁸ Campos, Ronaldo Cunha: *op. cit.*, p. 18.

¹⁹ Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant (1988): *Acesso à Justiça*. FABRIS, Porto Alegre: p. 9-13, 67-73.

²⁰ Nogueira, Roberto Wanderley (2006): *O problema da razoabilidade e a questão judicial*. FABRIS, Porto Alegre: 208, 224.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

um “disfarce” capaz de propiciar, pela inaplicação real de seus preceitos, a estabilidade e a eternização dos detentores fáticos do poder.²¹

Nada obstante, também o Juízo exerce um papel pró-ativo quando provocado a compor uma lide coletiva (*ne procedat iudex ex officio*), cabendo-lhe verificar sua viabilidade, definir o âmbito do interesse comum (*defining function*), segundo a natureza dos acontecimentos vergastados, e administrar, criativamente (que não se confunde com arbítrio subjetivo), os recursos da processualística, assumindo, enfim, o que Vincenzo Vigoritti reivindica ser o mais autêntico protagonismo desta ação.²² No mesmo sentido, José Adonis Callou de Araújo Sá, atual Conselheiro Nacional de Justiça, esclarece: “A proteção desses novos interesses reclama transformação do papel do juiz, bem como de conceitos básicos do processo, uma vez que nem todos os interessados podem comparecer em juízo. O comparecimento a juízo exige assim uma *representação adequada*, e a decisão deve obrigar a todos, mesmo que não tenham tido a oportunidade de ser ouvidos. A noção tradicional de coisa julgada, portanto, teve que ser superada, como ocorreu na criação americana da *class action*, que serviu de inspiração de mudanças normativas em diversos outros países, inclusive o Brasil.”²³

E a Carta Política, em tudo o quanto disser respeito aos direitos e às garantias fundamentais, tem aplicação imediata (art. 5º, § 1º), não depende de eufemismos hermenêuticos mascarados por refinamentos argumentativos que traduzem, na verdade, as mais imponderáveis sutilezas do espírito, ou exigências regulamentares claramente inúteis e, sobretudo, conservadoras. Precisa ser aplicada, pura e simplesmente. Porque esses direitos e essas garantias, ainda quando pontualmente esgrimidas, têm seu *locus* natural na sociedade como um todo, não sendo possível pensar em lidar com a *questão comum*, substrato das Ações Coletivas, como se fosse uma expressão litigiosa do varejo.

Preenchimento dos requisitos da Medida de Urgência de caráter antecipatório da tutela coletiva

A concessão de liminar prevista no art. 12, da Lei de Ação Civil Pública (nº 7.347/85), exige o concurso de dois pressupostos clássicos: a aparência do bom Direito (*fumus boni iuris*), invocado por quem pretende a liminar e recomendado pela natureza da causa, e o dano em potencial (*periculum in mora*), de modo que, se configurado, resultará ineficaz a tutela jurisdicional de fundo, consoante requestada, caso seja ela deferida somente ao final do processo, mediante a sentença de mérito ou, ainda, guarnecido o pólo passivo da Ação Coletiva, determinado ou não, de tempo suficiente para desconstruir, ou mesmo simplesmente tentar desconstruir, os traços que justificam os objetivos da propositura, tornando inexistente, por hipótese, o expediente em seus resultados, sobretudo aqueles que exigem imediatidade para eliminar o mal

²¹ Loewenstein, Karl (1979): *Teoria de la Constitucion*. Ariel, Barcelona: p. 218, 222.

²² Campos, Ronaldo Cunha: *op. cit.*, p. 92, 93

²³ Sá, José Adonis Callou de Araújo (2002): *Ação Civil Pública e controle de constitucionalidade*. Del Rey, Belo Horizonte: p. 19, 20



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

pela raiz e desde logo, conforme os termos do art. 11, da Lei nº 7.347/85. Além do mais, a Medida de Urgência em sede de Ação Civil Pública, admissível nos termos do artigo de Lei antes referido, implica em satisfatividade, ante o fato de representar, bem antes do advento das últimas reformas de modernização do CPC, uma autêntica antecipação de tutela na forma coletiva, pelo que se realiza a vontade do legislador no sentido de atendê-la eficientemente e sem reticências. A Jurisdição coletiva é sempre uma Jurisdição de resultados em que a possibilidade de antecipação da tutela correspectiva traduz, antes de mais nada, uma exigência ontológica, uma vez avaliadas positivamente as bases para essa aplicação. Para tanto, de acordo com a lição de Teori Zavascki: “exige-se que os fatos, examinados com base na prova já carreada, possam ser tidos como *fatos certos*. [...] a antecipação da tutela de mérito supõe *verossimilhança* quanto ao fundamento de direito, que decorre de (relativa) *certeza* quanto à verdade dos fatos.”²⁴

Por outro lado, a atualidade do quadro de ostentações da *jogatina* no Brasil é incompatível, desde há muito, com a higidez do Sistema Jurídico, conforme amplamente estimado linhas atrás. Por esta razão, é curial que um estado de emergência pulsa a olhos vistos no sentido de reclamar imediata e pronta reversão, sem violar o princípio da *menor restrição* no trato da antecipatória, posto que comporta considerar, na espécie, a manifesta ilegalidade de suas práticas e a inaceitabilidade de sua operosidade no meio social como que a desestabilizar o exercício regular dos direitos em geral, as relações sociais, o senso comum de correção e a autoridade dos poderes constituídos. Desse modo, o que sobre-excede às necessidades para o exercício do poder-dever de antecipar a tutela coletiva, consoante requerido pelo MPF, diz respeito, apenas, aos desdobramentos financeiros e compensatórios a resultarem dos achados ao longo da instrução processual, a exemplo da exação das multas que tiverem sido aplicadas em face de resistência aos comandos judiciais a emergirem desta decisão (art. 12, § 2º, da Lei citada), sem embargo das diligências que, de modo coercitivo, deverão igualmente ser aplicadas em razão da necessidade de pleno resgate da autoridade pública, dos bons costumes e da Ordem Social e Jurídica relativamente à hipótese em comentário.

Também, relativamente ao assunto ora tratado, é pacífica a Jurisprudência: “Os dois requisitos previstos no inciso II são essenciais para que possa ser concedida a medida liminar.” (STF - Pleno: RTJ 91/67).

Da análise dos presentes autos, sobretudo em face do que consta do Procedimento Administrativo em apenso, entende-se, objetivamente, pela presença ativa desses pressupostos a viabilizarem a tutela antecipativa em alusão, no modo coletivo. Por *fumaça do bom direito*, entenda-se o suporte jurídico-moral, além de institucional, para o combate efetivo à prática e à exploração ostensiva e reiterada dos diversos tipos, modelos e veiculações para os jogos de azar, quer, portanto, por meio de máquinas programadas eletronicamente para esses fins, quer por atividades

²⁴ Zavascki, Teori Albino (2005): *Antecipação da tutela*. Saraiva, São Paulo: p. 77.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

denominadas “jogo de bicho”, também conhecidas à forma de “loterias *on line*”, tudo por ser objeto de proibição legal expressa, haja vista sua natureza contravencional. A reversão desses quadros traduz uma urgência em escala nacional que não cabe olvidar por todos quantos reúnam um mínimo de boa vontade, algo de consciência jurídica em torno de seus próprios destinos e da liberdade que é sinal de elevação cívica e moral.

A atividade de exploração de jogos de azar, como visto, está sujeita ao princípio da estrita legalidade, de modo que a lei não permite o exercício, como no caso concreto, de lotéricas *on line*, dentre outros meios, além da forma, rigorosa, e dos limites, restritos, dispostos pela legislação pátria e que de nenhum modo aproveita aos modelos improvisados da *jogatina* no país. São todas práticas ilícitas!

Outrossim, não se venha, ao depois, argüir que o impedimento a tais atividades constitua violação aos preceitos constitucionais da livre iniciativa, da concorrência e do exercício de qualquer trabalho. Ocorre que esses direitos constitucionais, autênticas prerrogativas da cidadania, não operam sobre uma plataforma de ilicitudes (em que não há cidadania). No caso concreto, essa base de argumentação constitui contravenção penal, reiterada e insistentemente aparelhada de parte de pessoas e grupos que se arregimentam em modo organizado justamente para isso, como as manifestações que se buscam obstacularizar por meio da presente Ação Civil Pública e, prontamente, em razão da Medida de Urgência ora processada.

Embora as atividades de jogo a preço, baseado estritamente no azar, no acaso ou na sorte, é irrelevante, venham recebendo uma sistemática campanha que lhes é favorável, mediante propostas de legalização, até aqui todas malogradas, o fato é que não se consegue dissociar inteiramente essa prática de outras práticas ainda mais perigosas e que afetam, gravemente, o “mínimo ético” da sociedade em que vivemos, violando, assim, diversos dispositivos do Código Penal bem como da Legislação Penal Extravagante. Escândalos que se sucedem, inclusive no curso do atual Governo da República, têm levado personagens, até então situados acima de quaisquer suspeitas, à desgraça pessoal e política, resultando submetidos a processos de diversos matizes e em tudo desprestigiados assim para eles como para a sociedade como um todo. Um dos argumentos retóricos que mais sustentam essa envergonhada iniciativa de reivindicar a legalização do jogo de azar no Brasil, diz respeito a tratar-se de uma fonte singular de geração de empregos. Como retórica, porém, essa manifestação não se desprende da realidade que a persegue historicamente, e vai sendo ruminada por meio dos mais deletérios expedientes - criminosos, sobretudo - os quais se baseiam no egoísmo e na lógica da dominação.

Sobre a prática dos jogos de azar, nunca é demais recordar as duras e, ao mesmo tempo, atualíssimas palavras do gênio de Rui Barbosa: “O jogo, o grande putrefator, é a síntese cancerosa das raças aneminadas pela sensualidade e pela preguiça; ele entorpece, caleja, desviriliza os povos, nas fibras de cujo organismo insinuou o seu germen proliferante e inextirpável. Só o jogo não reconhece remissões: com a mesma continuidade, com que devora as noites do homem ocupado e os dias do



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

ocioso, os milhões do opulento e as migalhas do operário, tripudia uniformemente sobre as sociedades nas quadras da fecundidade e de penúria, de abastecimento e de fome, de alegria e de luto”²⁵.

Já se descreveu, alhures, como as peças que instruíram a presente propositura coletiva, escorada na amostragem ínsita ao Procedimento Administrativo, em apenso, apontam para a situação irregular das requeridas, em específico, bem como sugerem outras tantas situações, no geral, de igual natureza e obtusidade, de acordo, inclusive, com o que é notório em torno da prática que ora se vai combater por força de lei e na forma dos instrumentos de que dispõe o Estado para realizar-se a si mesmo contra toda conspiração intestina que é verme que corrói as vísceras do Sistema Social, Político e Jurídico neste país. As atividades relacionadas com os jogos de azar, segundo as suas diversas modalidades, reclamam sejam efetivamente proscritas de uma vez por todas, salvo aquelas que estejam amparadas pela Constituição Federal e pela legislação ordinária que regulamenta a matéria para casos muitíssimos reduzidos, sob a exclusiva autoridade da União, de acordo com o que, aliás, também já ficou assentado anteriormente.

Realmente, toda e qualquer atividade sortilêga, ou lotérica, descolada de rígido controle jurídico que lhe é próprio, representa risco atual e iminente à higidez da Ordem Social em seus fundamentos de valor, haja vista a exploração intrínseca da boa fé, sobretudo dos pequeninos. Assim, permitir tal atividade, de forma particularmente incoseqüente e ostensiva, significa a efetiva desconstrução da Ordem estabelecida, no seu seguimento social, e também normativo, implicando em autofagia político-jurídica. Autofágico, pois, afinal, o meio lotérico é um cenário propício às inversões de valores as mais obscuras, como por exemplo transformar contravenção (e outras ilicitudes) em diversão. Muito especialmente no âmbito de uma sociedade desigual e injusta como a brasileira, em que as pessoas, como náufragos, se apegam às expectativas mais vãs, não raras vezes fúteis, na ilusão do enriquecimento sem causa. Triste o povo que se fia na mentalidade sortilêga como última *ratio* à manutenção de sua própria identidade, em detrimento dos ensinamentos os mais caros transmitidos por nossos antepassados, os quais destacam o valor do esforço próprio nos limites da ética.

Nesse sentido, vale lembrar o registro tão histórico quanto proverbial de Maximo Gorki, para quem a única coisa que sacraliza o homem é o seu trabalho.²⁶ Nesta vida cheia de misérias, certamente o é. Sobre isto, o Estado brasileiro existe, em síntese, como Ordem, a fim de garantir o atendimento, mesmo coercitivo, dos valores fundantes, encartados na Constituição, dentre os quais estão os que refletem a capacidade laborativa de sua população.

A pretensão do Ministério Público Federal é confirmada também na Jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que firmou indubioso

²⁵ Apud Faria, Bento de (1942): *Das contravenções penais*. Livraria Jachinto, Rio de Janeiro: p. 189.

²⁶ Gorki, Máximo (1984): *Como aprendi a escrever*. Mercado Aberto, Porto Alegre: *passim*.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

entendimento pela ilicitude da exploração e do funcionamento das máquinas utilizadas para a prática de jogos de azar.²⁷

No mesmo sentido, também os Tribunais locais vêm firmando entendimento no sentido da ilicitude das diversas atividades voltadas ao jogo de azar, a exemplo:

Ementa: PENAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. **JOGOS DE AZAR.** PRÁTICAS EXERCIDAS DE FORMA CLANDESTINA POR PARTICULARES. PROIBIÇÃO LEGAL (LEI Nº 9.981/00 E DEC. Nº 3.659/00). AUSÊNCIA DE PERMISSÃO DA UNIÃO. **CONTRAVENÇÃO PENAL** (DL Nº 3.688/41). DANO DIÁRIO À COLETIVIDADE. SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES. AGRAVO PROVIDO EM PARTE. REGIMENTAL PREJUDICADO. 1. TRATA-SE DE AGRAVO DE INSTRUMENTO, INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROLATADA PELO JUÍZO FEDERAL DA 8ª VARA-RN, QUE INDEFERIU A ANTECIPAÇÃO DE TUTELA REQUERIDA NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA CONTRA AS ORA AGRAVADAS, NA QUAL SE BUSCAVA A SUSPENSÃO IMEDIATA DE TODA E QUALQUER ESPÉCIE DE JOGO DE AZAR OU SORTEIOS POR PARTE DAS MESMAS, SOB PENA DE COMINAÇÃO DE MULTA DIÁRIA DE R\$200.000,00 (DUZENTOS MIL REAIS) POR SORTEIO REALIZADO. 2. A LEI Nº 9.981/2000 E O DECRETO QUE A REGULAMENTOU (DECRETO Nº 3.659/2000) EXPRESSAMENTE TORNARAM PROIBIDA A EXPLORAÇÃO DOS **JOGOS DE AZAR** NO PAÍS, CUJA PRÁTICA É TIPIFICADA COMO **CONTRAVENÇÃO PENAL** PELO DECRETO-LEI Nº 3.688/1941. SÃO ATIVIDADES EM QUE O GANHÓ E A PERDA DEPENDEM EXCLUSIVA OU PRINCIPALMENTE DE SORTE, INCLUINDO SORTEIOS, BINGOS E LOTERIAS, QUANDO EXERCIDAS POR PARTICULARES. 3. A PRETENSÃO DO AGRAVANTE ENCONTRA ABRIGO NA JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO C. STJ, QUE SE FIRMOU PELA ILICITUDE DA EXPLORAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS MÁQUINAS DE JOGOS ELETRÔNICOS. PRECEDENTES. (STJ - 2ª TURMA - AGRG NA MC 10784/RS; AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR 2005/0183973-4 - J. EM 13.12.2005 - DJ 06.02.2006 P. 231 - REL. MIN. CASTRO MEIRA). 4. O DANO EFETIVO E DIÁRIO QUE TAIS ATIVIDADES CAUSAM À COLETIVIDADE JUSTIFICA A SUSPENSÃO IMEDIATA DAS MESMAS, ATÉ PORQUE NÃO CONSTA DOS AUTOS QUALQUER PERMISSÃO DE FUNCIONAMENTO DAS EMPRESAS RECORRIDAS POR PARTE DA UNIÃO E, TAMBÉM, PORQUE NÃO SE PODE PERMITIR A CONTINUIDADE DE PRÁTICAS SABIDAMENTE ILÍCITAS. 5. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO EM PARTE, PARA COMINAR MULTA DIÁRIA DE R\$100.000,00 (CEM MIL REAIS) POR SORTEIO REALIZADO. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO. Decisão unânime (TRF-5ª AGTR 68613/RN Primeira Turma Relator Desembargador Federal UBALDO ATAÍDE CAVALCANTE DJ - 30/05/2007 - Pág.843 - Nº: 103 - ANO: 2007)

Ementa: ADMINISTRATIVO. JOGOS DE BINGO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS INFRINGENTES. EXCEPCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. PRELIMINARES DE AUTENTICAÇÃO DE PEÇAS E AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO

²⁷ STJ - 2ª Turma - AgRg na MC 10784/RS; AGRAVO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR 2005/0183973-4 - J. em 13.12.2005 - DJ 06.02.2006 p. 231 - Rel. Min. Castro Meira.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

PARQUET REGIONAL REJEITADAS. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. REGULAR APRESENTAÇÃO DAS CONTRA-RAZÕES SOB A ÓTICA DOS ARTS. 82 E 83, I, DO CPC. OMISSÃO DO VOTO CONDUTOR QUANTO À LICITUDE DA ATIVIDADE À LUZ DA LEI Nº 9981/2000 (LEI MAGUITO VILELA). PREQUESTIONAMENTO. CABIMENTO. EXPLORAÇÃO DA ATIVIDADE DE JOGOS DE BINGOS ELETRÔNICOS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SISTEMA DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS (ART. 22, X, CF). PRECEDENTES DO STF (ADI Nº 2948-7/MT, REL. MIN. EROS GRAU, PLENÁRIO, DJ 13.05.2005; ADI 2.847/DF, REL. MIN. CARLOS VELLOSO, PLENÁRIO, DJ 17.10.2000). INCOMPETÊNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS E DOS MUNICÍPIOS PARA TORNAR LÍCITA A EXPLORAÇÃO DESSAS ATIVIDADES. INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO ESTATAL COMPETENTE. **CONTRAVENÇÃO PENAL** (ART. 50, DO DECRETO-LEI Nº 3.688/41). OMISSÃO DO VOTO CONDUTOR QUANTO À LEI Nº 9981/2000. ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. NÃO PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO.

- CONQUANTO OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, EM PRINCÍPIO, NÃO SE DESTINAM, DIRETAMENTE, À MODIFICAÇÃO DO JULGADO, NÃO SE TEM NEGADO EXCEPCIONALMENTE TAL EFEITO QUANDO DA OMISSÃO DA DECISÃO RECORRIDA IMPLICAR, COMO CONSEQÜÊNCIA NECESSÁRIA, A MODIFICAÇÃO DO JULGADO (CF. EDAGA 760889 / RJ; MIN. NANCY ANDRIGUI; DJ 04/09/2006).

- POR MAIS DE UMA VEZ O STF, QUANDO INSTADO A MANIFESTAR-SE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ESTADUAIS QUE AUTORIZAVAM O FUNCIONAMENTO DAS CASAS DE BINGO, INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE MÁQUINAS ELETRÔNICAS, DECLAROU A INCOMPATIBILIDADE DE TAIS DISPOSIÇÕES COM A CARTA MAGNA, UMA VEZ QUE SE RECONHECE APENAS À UNIÃO FEDERAL O EXERCÍCIO DESSA COMPETÊNCIA (ADI Nº 2948-7/MT, REL. MIN. EROS GRAU, PLENÁRIO, DJ 13.05.2005; ADI 2.847/DF, REL. MIN. CARLOS VELLOSO, PLENÁRIO, DJ 17.10.2000). NO ÂMBITO DA PRESIDÊNCIA DAQUELA CORTE DEVE SER MENCIONADO, AINDA: SL 24/PR, REL. MIN. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 19.12.2003 E SS 2.262/PR, REL. MIN. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 10.09.2003.

- A EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO É CONDUTA TIPIFICADA COMO ILÍCITA, OU SEJA, A REGRA É A PROIBIÇÃO DE TODO E QUALQUER JOGO DE AZAR, CONSOANTE O DISPOSTO NO ART. 50, E SEGS. DO DECRETO-LEI Nº 3688, DE 03 DE OUTUBRO DE 1941 (LEI DAS CONTRAVENÇÕES PENAS). A AGRAVANTE NÃO DEMONSTROU QUE VEM EXPLORANDO A ATIVIDADE DE BINGO SOB AMPARO DE AUTORIZAÇÃO DA UNIÃO OU DE QUALQUER OUTRA ENTIDADE DELEGADA, CONFORME SE DEFLUI DAS CÓPIAS DOS DOCUMENTOS DE FLS. 38 USQUE 42, EXPEDIDOS POR ÓRGÃOS ESTRANHOS AO ÂMBITO FEDERAL, DE SORTE QUE, À FALTA DE APRESENTAÇÃO DE LICENÇA PELO ÓRGÃO LEGALMENTE COMPETENTE, ENCONTRA-SE JURIDICAMENTE DESAMPARADA A PRETENSÃO DA AGRAVANTE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS A QUE SE DÃO PROVIMENTOS, COM EFEITOS INFRINGENTES. **Veja Também** ADIN 29487 / MT (STF) ADI 2847 / DF (STF) EDAGA 760889 / RJ (TRF2) **Votantes** Desembargador Federal PETRUCIO FERREIRA Desembargador Federal NAPOLEÃO MAIA FILHO Desembargador Federal MANOEL ERHARDT (TRF-5ª Acórdão, AGTR 54811/01/CE Relator Desembargador Federal MANOEL ERHARDT (Substituto) DJ - DATA: 19/10/2006 - PÁG: 870 - Nº: 201 - ANO: 2006. Decisão unânime)



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

O outro requisito - *perigo na demora do processamento da causa* -, resta também configurado em face da continuada evasão de recursos dos apostadores que, bem ou mal, poderiam estar aplicando o seu dinheiro em Loterias Federais, administradas legitimamente pela Caixa Econômica Federal, e sob a sua marca exclusiva, cujo produto poderia estar sendo aplicado em projetos sociais. Além disso, o dano à economia popular, ante a indevida captação de sua poupança em face dos apelos da *jogatina*, justamente porque decorrente da prática sem controle desses jogos de azar, é incalculável. Sem lisura não há possibilidade de controle. Sem controle, não se tem como estimar prejuízos. Especula-se que esses prejuízos são estratosféricos assim como o são os lucros desses empreendimentos do sortilégio.

O dano é, nada obstante, efetivo, diário, até diuturno, e, como visto, de grande monta, somado ao fato de que tais práticas ilícitas, conforme amplamente se divulga e não se esconde (o que é ainda mais intrigante), propiciam o advento de outras tantas operações ilícitas, quase sempre associadas à lavagem de dinheiro. Justamente porque a ausência de controle para as atividades do jogo de azar - clandestina, mas não tanto -, faz com que se transforme dinheiro vivo em valores sem lastro que não podem voltar ao meio circulante porque simplesmente não têm procedência legal. Efeito objetivo desse quadro é a montagem de um ciclo de atividades por demais complexas que se desdobram da contravenção para violar outros bens e valores igualmente protegidos pelo Direito Penal, sob ameaça de penas particularmente graves.

Inicial caráter sigiloso da Liminar requestada

O *segredo de justiça* requerido pelo MPF é de todo compreensível e mesmo recomendável, pelo menos quanto às primeiras diligências cujo impacto representa grande utilidade aos propósitos da varredura que se pretende empreender contra o desvario da ilicitude da *jogatina*, mediante a tutela coletiva em tratamento. Apesar de a regra principiológica aplicável corresponder à idéia de *publicidade dos atos processuais*, há casos em que o **interesse público** impõe justamente o contrário para que se persigam os seus objetivos de forma adequada, coerente e efetiva, afastando-se do emprego romântico das velhas fórmulas que, a pretexto de evocarem um certo iluminismo de ocasião, acabam desconstruindo os valores que afetam à toda a coletividade e que foram edificadas, a duras penas, em face do curso doloroso da história e do pensamento científico. A não publicidade de alguns desses atos, guardadas as circunstâncias devidas de tempo, lugar e modo de execução, tidas como expressões de razoabilidade e de proporcionalidade, encontra respaldo na previsão da própria Constituição da República, art. 5º, LX, abaixo transcrito:

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

É o caso. Já o Código de Processo Civil permite a concessão de medidas de urgência *inaudita altera pars*, na medida em que o réu revela-se capaz de tornar a providência jurisdicional impraticável, se de modo diverso vier a ser editada. De fato,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

não é o fato de negar-lhe transparência, mas o de conferir-lhe adequação aos fatos e a melhor oportunidade. Afinal, a parte será devidamente citada para responder aos termos da *actio*, pelo que as antecipações podem vir a ser revogadas, restringidas ou até mesmo agravadas, *mutatis mutandis*, se se verificar que elas não corresponderam plenamente aos seus objetivos de origem que justificaram a sua proposição. Portanto, em casos que tais, a ciência prévia do que irá acontecer aos destinatários do correspondente comando judicial, pode invalidar e até desmoralizar inteiramente a ação de Estado no sentido de uma intervenção nos domínios privados com vistas à erradicação de algum mal que está sendo posto em debate no âmbito do processo. Mais relevante, ainda, a medida porque a pretensão coletiva propicia diversos ruídos de comunicação que acabam prejudicando a excelência de seus resultados. Assim, nesses casos, comporta comunicar amplamente acerca do acontecimento judicial tão logo sejam efetivadas no plano fático a tutela reclamada.²⁸

Ora, é bem este é o caso dos autos, uma vez que os comandos direcionados ao Departamento de Polícia Federal, conforme restarão disciplinados na parte dispositiva deste ato, não terão sucesso executivo de ordem material, se as partes demandadas, sobretudo porque em grande medida ainda desconhecidas, souberem, com antecedência, das determinações prescritas na presente expedição judicial de caráter coletivo. É por isso que a lei cristaliza esse permissivo da concessão liminar *inaudita altera pars*.

Por outro lado, considera-se que a base de incidência dessas diligências são espaços e empreendimentos altamente bem aparelhados e expandidos, razão pela qual é razoável acreditar que recursos há, em profusão, de modo a se intentar o bloqueio material dos resultados pretendidos na presente Ação Coletiva. Isso não é uma fantasia, mas uma possibilidade real. Tudo, afinal, pode ocorrer em razão da imensa sorte de dinheiro e da altíssima taxa de poder econômico de que se revestem esses negócios do jogo de azar. Por isso, é fundamental salvaguardar o Juízo da possibilidade de não efetivar o Direito Posto, conforme reclamado na *actio*, para, com isso, deixar de garantir acesso à Justiça de parte de todos os beneficiários da decisão judicial, ou seja, os que participam da *questão comum* em debate.

Acerca das medidas judiciais sem ouvida da outra parte, Galeno Lacerda, com profundidade, disse o seguinte: "Decretam-se sem audiência do réu, antes da citação, quando o juiz, pela exposição dos fatos, documentos produzidos, justificação exigida, ou demais elementos da prova, chegar à convicção de que, com a citação, poderá o demandado tornar ineficaz a medida, pela alienação, subtração ou destruição

²⁸ Art. 804. É lícito ao juiz conceder liminarmente ou após justificação prévia a medida cautelar, sem ouvir o réu, quando verificar que este, sendo citado, poderá torná-la ineficaz; caso em que poderá determinar que o requerente preste caução real ou fidejussória de ressarcir os danos que o requerido possa vir a sofrer. (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

do respectivo objeto, ou por qualquer outro meio de oposição direta ou indireta à providência, capaz de causar dano à outra parte." ²⁹

No mesmo sentido, o superior pensamento de Ovídio Baptista: "... as liminares *inaudita altera parte*, como está expresso no artigo, só se legitimam, quando o juiz puder justificar sua concessão ante o risco de o réu torná-la ineficaz, quando previamente citado." ³⁰

Parece cristalino e substancial que assim seja e assim proceda o Juízo, pelo menos enquanto pender de efetivação a inicial diligência supressiva do conjunto das atividades de jogo de azar das quais se dá notícia na presente Ação Coletiva, enquanto ilegalidade cujo trato fisiológico, clientelista e empresarial, se notabilizou como capaz de precipitar outras tantas ilegalidades ainda mais graves.

Extensão dos legitimados passivos e do objeto da liminar

Plausíveis, identicamente, os argumentos do MPF ao enfatizar que a efetividade da ordem judicial ora perseguida está a depender de sua maior abrangência, não devendo se restringir apenas às pessoas indicadas como requeridas na petição inicial desta ACP, mas devendo estender-se a todo e qualquer estabelecimento ou pessoa física que ofereça serviços de jogo de azar sob premiação em dinheiro ou outros bens e valores - enfatize-se, atuando à margem da lei -, inclusive aos que se constituam a partir da propositura que ensejou a formação do presente feito bem como outros que ostentem nomes diferentes daqueles listados no rol dos sujeitos passivos desde logo identificados na presente causa.

À tutela coletiva segue uma seqüela jurídica que impede o fomento atual ou futuro do mal por ela estancado, ainda que se e quando dirigida a terceiros. A maior extensão, pois, se justifica, tanto mais, dada à facilidade com que esses estabelecimentos da *jogatina* se disseminam pela sociedade, mudando de endereço bem como de nome, pois ínfimos são os custos e enormes os lucros, além de, como demonstrado no Procedimento Administrativo apensado, sem regularização, por resultar esta uma tarefa impossível. Regularizar o ilícito traduz uma antinomia jurídica e não pode sequer vir a cogitar-se. O "resumo da obra" está relacionado com uma atuação puramente empírica de quantos se descrevam a si mesmos como donos desses negócios cujo epílogo é uma expectativa social já bem tardinha, mas que sempre será bem-vindo.

Como visto, a maior abrangência subjetiva desta decisão está intimamente ligada à ideologia do processo coletivo brasileiro, caracterizado, na concepção, pela maior amplitude da cognição operada, como expressão de um salutar e adequado ativismo judicial que busca preencher os hiatos da mera condução formal-dogmática dos

²⁹ LACERDA, Galeno. *Comentários ao CPC; Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. 8. ed. Vol. VIII, T. I. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 242-243.

³⁰ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. *Do processo cautelar*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 187.



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

instrumentos jurídicos sem um esforço de amplificação de seus horizontes que se abrem à realidade e à justificação de suas fórmulas e preceitos.

Do mesmo modo, as Ações Coletivas reavivam a presença marcante do interesse público primário que subjaz à toda construção teórica em torno dos direitos subjetivos e de sua fruição, até então encarada como expressão meramente individual. Hoje, essa conduta não mais se justifica e menos ainda se compreende, se é de Justiça que se está cogitando no tratamento processual de qualquer conteúdo material que esteja em jogo. Tanto mais quando se reconhece a magnitude de um comportamento anti-social - a prática da exploração desabusada dos jogos de azar - que se torna um verdadeiro fenômeno formativo e da genealogia antropológica brasileira, em razão de seculares ambigüidades morais. Para viver a Democracia, no entanto, é preciso bem mais do que simplesmente tolerar o intolerável, acreditando-se que essa fórmula de conciliabilidades proveja a paz entre os brasileiros. Ledo engano! A solução está no agir consubstanciado na pauta normativa, estimada como válida em seu tempo e lugar, e para o que as defecções devem ser encaradas como um mal em si mesmo, sujeito a sanções que se façam efetivamente aplicar. Este é o espectro da exemplaridade jurídica fora de cujos limites não há solução pacífica possível para nada em meio civilizado.

Destacam-se, também, a defesa mais intensa dos legitimados passivos e um ainda maior empenho do legitimado ativo, atuando como substituto processual de toda a coletividade que se espraia, no caso dos autos, ao longo de todo o território nacional.

Além do mais, a presente ACP guarda um proverbial predicado, utilíssimo e nobre, quicá insubstituível, de remeter a *jogatina* de volta ao seu espaço de origem e de onde jamais deveria ter sobressaído: a clandestinidade!

Extensão territorial da eficácia subjetiva da decisão coletiva

A limitação territorial à decisão judicial nas Ações Coletivas, imposta pelo art. 16 da Lei nº 7.347/85³¹ e, analogicamente, pelo art. 2º-A, da Lei nº 9.494/97³², restringindo-a ao âmbito da Jurisdição do Órgão prolator da decisão, é inconstitucional, ante a afronta aos princípios da universalidade da Jurisdição e da primazia da tutela coletiva adequada - atingindo um número cada vez maior de pessoas e de situações jurídicas conflitantes, desde que enquadráveis à espécie - e da razoabilidade, por levar, se aceito como válido esse comando, ao absurdo de se admitir a possibilidade fática de tantas decisões disparissonantes quantas correspondam às unidades judiciárias em foco, igualmente competentes para conhecer dessas matérias, segundo a Organização Judiciária local, e por mais desprestigiado e desarrazoado que uma tal situação possa parecer.

³¹ “Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)”

³² Art. 2º-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. (Artigo incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

Ainda mais: parece evidente que a limitação estabelecida traduz um erro de técnica legislativa pelo que acabaram confundidos conceitos jurídicos distintos: o de *competência*, que vale a efeitos de repartir racionalmente a Jurisdição, com o de *imperatividade* da decisão jurisdicional, elemento que integra o conceito de Jurisdição em seu substrato ontológico e não simplesmente operacional e que se traduz como uma unidade funcional de sentido que vale para todo o território nacional.

Nesse sentido, colige-se aqui parte das transcrições da medida liminar na RCL 1.733-SP/STF, DJU de 1º.12.2000, RELATOR: Ministro Celso de Mello, sobre Ação Coletiva e a possibilidade de Órgão de Jurisdição nacional editar os seus comandos, a saber:

“Os aspectos que venho de ressaltar - enfatizados em irrepreensível magistério expendido por OSWALDO LUIZ PALU (“Controle de Constitucionalidade - Conceitos, Sistemas e Efeitos”, p. 220/224, item n. 9.7.2, 1999, RT) - foram rigorosamente expostos por PAULO JOSÉ LEITE FARIAS (“Ação Civil Pública e Controle de Constitucionalidade”, in Caderno “Direito e Justiça”, Correio Braziliense, edição de 02/10/2000, p. 3): “Na ação civil pública, o objeto principal, conforme já ressaltado, é o interesse público, (...). Na ação civil pública, a inconstitucionalidade é invocada como fundamento, como causa de pedir, constituindo questão prejudicial ao julgamento do mérito. Na ação civil pública, a constitucionalidade é questão prévia (decidida antes do mérito da ação principal) que influi (prejudica) na decisão sobre o pedido referente à tutela do interesse público. É decidida incidenter tantum, como premissa necessária à conclusão da parte dispositiva da sentença. Uma vez que a coisa julgada material recai apenas sobre o pedido, e não sobre os motivos, sobre a fundamentação da sentença, nada obsta que a questão constitucional volte a ser discutida em outras ações com pedidos e/ou partes diversos. Nesse sentido, é cristalina a legislação processual civil em seu art. 469, verbis: ‘Art. 469. Não fazem coisa julgada: (...) III - a apreciação da questão prejudicial, decidida incidentemente no processo’. (...); por outro lado, a ação civil pública, como todas as ações individuais ou coletivas, mesmo sendo um instrumento de processo objetivo para a defesa do interesse público, é instrumento de controle difuso de constitucionalidade. Observe-se, ainda, que, na ação civil pública, a eficácia erga omnes da coisa julgada material não alcança a questão prejudicial da inconstitucionalidade, é de âmbito nacional, regional ou local, conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano”. (Grifo nosso).

Em tema de Ação Coletiva, portanto, os efeitos das decisões jurisdicionais não se podem seguramente conduzir a um juízo restritivist a modo da teoria jurídico-processual de atuação do Órgão, dado que tal referência eliminaria todo o virtual alcance da medida, por definição expandida. Sobre isso, os permissivos constantes dos incisos I, II e III, do art. 103 c/c o art. 117, da lei nº 8.079/90, corolário de outras



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

disposições, quando por eles não expressamente alteradas, definidas na Lei nº 4.717/65 (Ação Popular), na Lei de Ação Civil Pública (nº 7.347/85) e na própria Constituição Federal que data de 1988. Em não conhecendo o sistema jurídico hodierno o instituto da advocatária, concebe-se, objetivamente, que as matérias sujeitas a uma tal amplitude, inclusive geográfica, obedecem a juízo prevencional, pois que indiscutível a impossibilidade de decisões disparissonantes sobre pontos temáticos a serem tratados uniformemente por decisões de eficácia *erga-omnes* ou mesmo ultra-partes. No dizer de Péricles Prade, capitaneando a farta doutrina que se já vem construindo em torno do assunto, “derroga-se, pois, o princípio de que a sentença produz efeito apenas inter partes.”³³

A prática da exploração dos jogos de azar, e outras condutas correlatas, produz resultado danoso que transcende à área de um determinado Estado-membro da Federação, ou mesmo de uma Região, ou ainda de uma cidade, repercutindo, naturalmente e não apenas pela tradição dessa conduta, em todo o contexto do território nacional, ocupando-se de singularidades da cultura local, mas provendo uma só e única raiz contravencional, do que se segue, objetivamente, que a eficácia do julgado deverá se projetar até o limite da *questão comum* que corresponde ao interesse em debate, produtor de um conflito coletivo a ser coletivamente enfrentado. No caso, é claro, nacionalmente.

Enfim, a legitimação passiva estende-se a todos os responsáveis pelas situações ou fatos ensejadores da presente ACP, pois integram a *questão comum* em comentário.

Além do mais e só por amor ao argumento, ainda que se diga que a Jurisdição federal comum, para a qual são desaguadas essas causas em face do interesse da União (art. 109, inc. I, da CF), razão porque sua divisão regional e a subdivisão seccional e, ainda, a subseccional, compostas de Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, representam apenas cortes metodológicos com objetivos de racionalização do labor judicante nessa competência comum e também material de seus serviços auxiliares, eis que são partes de uma mesma estrutura judiciária (art. 106, incs. I e II, da CF). Com efeito, não se observa no sistema da Organização Judiciária da Justiça Federal segmentação qualitativa ou jurisdicional entre seus respectivos Órgãos, salvo pelas instâncias que o integram, senão apenas divisão e subdivisões circunscricionais. Por isso mesmo, tampouco se lhe é aplicável, de modo exegético ou literal, a regra do art. 2º-A, da Lei nº 9.494/97 (que alterou o art. 16, da Lei nº 7.347/85), consoante assim o exija o conteúdo material da demanda coletiva, em particular.

A competência de um Juiz Federal não está ligada à base territorial da circunscrição judiciária em que ele atua, mas aos domínios do país que é uma Federação. Justamente por ser federal essa competência, sua base territorial é de

³³ Prade, Péricles (1987): *Conceito de Interesses Difusos*. Revista dos Tribunais (2ª ed.), São Paulo, p.43



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

âmbito nacional e não local, conforme o reclame a natureza e o alcance da matéria litigiosa que lhe foi confiada à sua capacidade subjetiva para a tomada de decisão.

Evidentemente, o modo de como se estrutura a Justiça Federal não pode ser empecilho ao efetivo combate às ilicitudes de tipo organizado como aquelas que estão no foco da presente propositura e que, não raramente, pode servir de argumentação especiosa cujo intento é afastar, na prática, a repressão do Estado contra as atividades ilícitas aqui comentadas.

Ao fim, pode-se pensar na possibilidade de provocação de um Conflito Positivo de Jurisdições, de base coletiva (art. 102 e 104, do CPC, c/c o art. 2º, Parágrafo Único, da Lei nº 7.347/85), ante o caráter continente desta ACP, a ser dirimido pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, inc. I, al. “d”, da Constituição Federal. Por esse remédio, evitar-se-ão não apenas as soluções de base disparissonante, atomizadas, entre Juízes Federais de norte a sul do país, recrudescendo, inclusive, a capacidade de resistência do mundo da contravenção, como também a fragmentação do enfrentamento do assunto de fundo, em face de determinadas escolhas locais que tenham editado proposições de conteúdo seletivo que não põem cobro, de fato, à litigiosidade coletiva de que se ocupa esta decisão, haja vista os múltiplos tentáculos da *jogatina*.

Da imposição de Astreintes

A fim de garantir a efetivação deste comando judicial, impõe-se, *ex officio*, aos legitimados passivos, tantos quantos sejam conhecidos, ou venham a se tornar conhecidos no curso da presente Ação Coletiva, multa diária (*astreintes*), de acordo com o disposto no § 4º, do art. 461, do CPC, c/c o art. 12, § 2º, da Lei nº 7.347/85 - de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por evento (jogo de azar) configurado, cujo montante deverá ser convertido ao Fundo gerido pelo Conselho Federal (Decreto nº 92.302, de 16/01/86).

Dispositivo

Em face dos fundamentos desta decisão, **julgo** admitida a presente Ação Civil Pública, em âmbito nacional e, inicialmente, em regime de Segredo de Justiça (art. 155, inc. I, do CPC), e **concedo** a Medida de Urgência, nos termos do art. 12, da Lei nº 7.347/85, requestada pelo MPF, para, em sua decorrência e sem prejuízo do que resultar necessário posteriormente, **determinar** as seguintes providências:

1. a **interrupção imediata**, e sem aviso prévio, de todas as atividades das pessoas jurídicas requeridas, e de outros estabelecimentos similares ou de pessoas físicas que por ventura atuem do mesmo modo e de forma habitual, sem autorização expressa do Ministério da Fazenda e que não também digam respeito a apostas turfísticas no âmbito estrito dos hipódromos regulamentados, comunicando-



Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

se, na seqüência, aos Oficiais do Registro Civil das respectivas situações a que procedam o cancelamento dos registros dos atos constitutivos e alterações pertinentes a cada uma das pessoas encontradas em falta para com a *questão comum* (fomento da prática de jogos de azar e apostas assemelhadas, como: pif-paf, cacheta [buraco], briga de pássaros, rinha, truco, dados, vinte e um, jogo do bicho, víspora, bingo, ronda, vídeo-pôquer, vídeo-bingo, caça-níquel, rifa, sorteio através de cartelas, pinguelin, roleta, bilhar, carteadado, tômbola) relacionada com a presente propositura coletiva;

2. com vistas à implementação da providência acima, seja expedido **Mandado Judicial** dirigido ao Ilmo. Sr. Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, com sede em Brasília-DF, a fim de que proceda, segundo suas atribuições institucionais e as prerrogativas de seu cargo, de modo particularmente expedito e articulado, inclusive com requisição de força pública auxiliar, se necessário, à interdição das atividades dos que exploram, ostensivamente ou à sorrelfa (clandestinidade), os jogos de azar (prognóstico de números), em quaisquer de suas formas ou modalidades, notadamente por implemento de máquinas eletro-eletrônicas de tipo “caça-níquel”, roletas, bacarás, globos, cartelas, computadores, assemelhados etc., assim no Estado de Pernambuco como em toda parte do território nacional, devendo para tanto: (2.1) - **apreender** todo e qualquer material utilizado na atividade ilícita em exame (jogo de azar), independentemente de suas especificidades técnicas, do meio de implementação e divulgação, ou dos materiais pilhados como petrechos de contravenção penal, ou seja, *jogatina* de qualquer natureza e espécie; (2.2) - **apreender** todo o produto da atividade ilícita investigada, notadamente dinheiro e outros valores, ainda quando resultem de propósitos associados; (2.3) - como dito, **apreender** máquinas de tipo “caça níquel” e outros equipamentos e materiais eventualmente encontrados nos referidos locais (casas de jogos, cassinos, clubes, bancas, bares, boates, restaurantes, hotéis, pousadas, centros de compra etc) a serem incontinenti **lacrados** para fins de fiscalização, controle e fechamento de parte do Ministério da Fazenda e da Polícia Judiciária; (2.4) - **conduzir**, mediante autuação própria (art. 301, do CPP), as pessoas que estejam operando a atividade ilícita (donos do negócio, crupiês, apontadores, cambistas, outros servidores associados), tipificada como contravenção penal, às autoridades competentes da Justiça do Estado para fins de persecução criminal cabível, sem prejuízo de outros encaminhamentos e incidências nos quais possam restar igualmente envolvidas, como conseqüência lógica do poder de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

- polícia de que se reveste a autoridade diligenciante; (2.5) - **eliminar**, completamente, com apoio dos serviços públicos municipais, se necessário, todo e qualquer sinal de divulgação das respectivas atividades ilícitas como letreiros, tabelas, placas, cartazes, faixas, luminosos, grafismos de identificação etc; (2.6) - ao ensejo do cumprimento da diligência, a tudo se passe **relatório circunstancial**;
3. a data da operação descrita no item anterior, eleita por conveniência da autoridade policial delegada, deverá ser **comunicada** a este Juízo bem como ao Representante do MPF, no prazo de até **15 (quinze) dias**, a contar do recebimento deste ato, a fim de possibilitar o levantamento do regime de Segredo de Justiça e a adoção das demais providências regulamentares da causa;
 4. ordem para **destruição** do material referido nos itens (2.1) e (2.3), acima, após transcurso do prazo de depósito de 30 (trinta) dias da data da efetivação da apreensão respectiva, a tudo comunicando-se a Receita Federal para o atendimento da legislação fiscal de regência;
 5. ordem para a **destinação** prevista no art. 13, da Lei nº 7.347/85, quanto aos valores apreendidos [item (2.2)] em face destas e de outras diligências a serem procedidas em função do juízo universal de combate à prática do jogo de azar, objeto de proibição legal no país;
 6. oportunamente, **citem-se** as demandadas conhecidas do âmbito deste Estado, mediante Mandado, e a todos os que desconhecidos e incertos, mediante Edital, o qual também valerá para os fins descritos no art. 94, da Lei nº 8.078/90 c/c o art. 21, da Lei nº 7.347/85, devendo este ser reproduzido no Diário da Justiça da União bem como nos diversos Órgãos de veiculação oficial dos Estados-membros para todos os fins de Direito, sobretudo a efetiva proteção do consumidor;
 7. **citem-se**, ademais, todos os Estados-membros da Federação, e o Distrito Federal, na pessoa de seus respectivos Governadores, para responderem aos termos desta propositura coletiva bem como para diligenciarem a imediata interrupção de atividades de sorteio de números e loterias de quaisquer espécies e veiculações, qualquer que seja a mídia e que por ventura tenham autorizado, usurpando atribuição constitucional exclusiva da União (art. 4º, 1º, Lei nº 5768/71, com a redação determinada pela Lei nº 5.864/72);



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

Processo nº 2007.83.00.016030-7 - Ação Civil Pública.

8. fixar **multa diária** (*astreintes*), conforme o art. 461, § 4º, do CPC, c/c o art. 12, § 2º, da Lei nº 4.743/85, no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por evento configurado (jogo de azar), cujo montante deverá ser convertido ao Fundo de que trata o Decreto nº 92.302, de 16/01/86;
9. **oficiar** ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República no sentido de dar a conhecer deste feito e de solicitar que considere a possibilidade de designar PRs com funções de auxílio ao PR Natural, subscritor da presente ACP, haja vista sua amplitude;
10. **notifiquem-se** a União bem como a Caixa Econômica Federal a fim de que manifestem interesse na presente demanda coletiva (art. 27, § 9º, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003).

Outrossim, **suscito** Conflito Positivo de Jurisdições, de base coletiva (art. 102 e 104, do CPC, c/c o art. 2º, Parágrafo Único, da Lei nº 7.347/85), a ser dirimido pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, inc. I, al. “d”, da Constituição Federal, para o que se passe o necessário ofício. Por esse remédio, evitar-se-ão não apenas as soluções disparissonantes, atomizadas, entre Juízes Federais de norte a sul do país, recrudescendo, inclusive, a capacidade de resistência do mundo da contravenção, como também a fragmentação do enfrentamento do assunto de fundo, em face de determinadas escolhas locais que tenham editado proposições de conteúdo seletivo que não põem cobro, de fato, à litigiosidade coletiva de que se ocupa esta decisão, haja vista os múltiplos tentáculos da *jogatina*.

Em relação à citação pessoal e às intimações dos requeridos quanto a esta decisão, serão efetuadas sucessivamente e a cada cumprimento, pelo Departamento de Polícia Federal, tão logo seja levantado o regime de Segredo de Justiça das primeiras determinações acima listadas, sem risco de frustração dos esforços da autoridade diligenciadora, quanto ao primeiro impacto de sua ação policial.

Dê-se inteiro e imediato conhecimento desta decisão ao Representante do MPF subscritor da presente ACP, em regime de Segredo de Justiça.

Cumpra-se.

Recife, 13 de setembro de 2007.

Roberto Wanderley Nogueira
Juiz Federal da 1ª Vara/PE